

В соответствии со ст. 22 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее также – Закон о защите конкуренции) антимонопольный орган призван обеспечивать государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, выявлять нарушения антимонопольного законодательства, принимать меры по прекращению нарушений антимонопольного законодательства и привлекать к ответственности за такие нарушения; предупреждать монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

В соответствии с п. 6 Положения о Территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденного Приказом Федеральной антимонопольной службы № 649/15 от 23.07.2015 территориальный орган Федеральной антимонопольной службы, осуществляет функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства.

Татарстанским УФАС России проводится мониторинг по предоставлению земельных участков в городе Казань.

В ходе проведения вышеуказанного мониторинга было выявлено образование земельных участков с кадастровыми номерами 16:50:070104:729 и 16:50:070104:728 из земельного участка с кадастровым номером 16:50:070104:47, расположенного по адресу: г. Казань, ул. Шаляпина и предоставленного ранее гр.<.....> .

В целях полного и всестороннего выяснения вопроса предоставления земельного участка, Татарстанским УФАС России были направлены соответствующие запросы информации в Исполнительный комитет муниципального образования г. Казани (далее - Исполнительный комитет г. Казани) и МКУ «Комитет земельных и имущественных отношений Исполнительного комитета муниципального образования г. Казань» (далее- КЗиО).

В ходе изучения представленной информации были установлены следующие обстоятельства.

Постановлением Исполнительного комитета от 31.10.2008 г. №9354 «О предварительном согласовании места размещения объекта по ул. Эсперанто» был утвержден акт выбора и схема расположения земельного участка площадью 10452 кв.м для строительства дошкольного образовательного учреждения по ул. Эсперанто (категория земель-земли населенных пунктов). Пунктом 4 данного постановления было предусмотрено зарезервировать за Муниципальным учреждением «Управление образования Исполнительного комитета муниципального образования города Казани» земельный участок с кадастровым номером 16:50:070104:47, площадью 10452 кв.м по ул.Эсперанто.

20 августа 2009 года Исполнительным комитетом были внесены изменения в постановление от 31.10.2008 г. №9354 «О предварительном согласовании места размещения объекта по ул. Эсперанто» (постановление №7047 от 20.08.2009г.) , а именно: в преамбуле, пунктах 2,4,5, в акте выбора земельного участка слова «Муниципальное учреждение «Управление образования Исполнительного комитета муниципального образования города Казани» заменили словами «гражданин <.....>».

Постановлением Исполнительного комитета от 15.06.2010 г. №5412 «О предоставлении гражданину <.....> земельного участка по ул.Эсперанто» <.....> был предоставлен в аренду сроком на три года земельный участок с кадастровым номером 16:50:070104:47, площадью 10452 кв.м для строительства дошкольного образовательного учреждения по ул. Эсперанто.

09 августа 2011 года Исполнительным комитетом <.....> было выдано разрешение RU16301000-212-гр на строительство 2-этажного детского сада на 110 мест по адресу :РТ, г. Казань, Приволжский район, ул. Эсперанто. Срок действия данного разрешения до 09 октября 2011 года. ( т.е на 2 месяца).

Постановлением Исполнительного комитета от 06.06.2013 г. №5506 «О предоставлении гражданину <.....> земельного участка по ул. Эсперанто» <.....> был предоставлен в аренду сроком на три года земельный участок с кадастровым номером 16:50:070104:47, площадью 10452 кв.м для строительства дошкольного образовательного учреждения по ул. Эсперанто. Постановление Исполнительного комитета от 15.06.2010 г. №5412 «О предоставлении гражданину <.....> земельного участка по ул. Эсперанто» было признано утратившим силу.

25 апреля 2012 года за ООО «Техностиль» (ИНН 1655167789; ОГРН 1081690072573) зарегистрировано право собственности на объект незавершенного строительства, площадь застройки 1186,6 кв.(70% готовности), инв.№21426, адрес объекта: РТ, г. Казань, Приволжский район, ул. Эсперанто, что подтверждается

свидетельством о регистрации права серия 16-АК №609692 (запись регистрации №16-16-01/139/2012-557 от 24.04.2012г).

14 августа 2013 года между КЗИО и <.....> заключен договор аренды земельного участка № 17185, согласно которому КЗИО передал в аренду земельный участок с кадастровым номером 16:50:070104:47 сроком до 05 июня 2016 года. Согласно пункта 1.4.1. договора аренды на земельном участке расположен незавершенный строительством объект (дошкольное образовательное учреждение).

Договором переуступки прав от 02.04.2015 года, зарегистрированным в Управлении Росреестра по РТ 14.05.2015 за №16-16/001-16/097/002/2015-4546/3 право аренды перешло к ООО «Техностиль».

01.07.2015 года Исполнительный комитет выдал ООО «Техностиль» разрешение на ввод объекта в эксплуатацию №16-RU16301000-24-2015 на двухэтажный детский сад на 110 мест, общей площадью 2953,6 кв.м. (по проекту общая площадь здания должна была быть 3296 кв.м), расположенный на земельном участке с кадастровым номером 16:50:070104:47 по адресу: РТ, Приволжский район, ул. Эсперанто (ул. Шаляпина, 30).

Постановлением Исполнительного комитета от 31.12.2015 года №4718 для земельного участка с кадастровым номером 16:50:070104:47 был установлен вид разрешенного использования -2-этажный детский сад на 110 мест (код 3.5.1-дошкольное, начальное и среднее общее образование: размещение объектов строительства, предназначенных для просвещения, дошкольного, начального и среднего общего образования (детские ясли, детские сады, школы, лицеи, гимназии, художественные, музыкальные школы, образовательные кружки и иные организации, осуществляющие деятельность по воспитанию, образованию и просвещению)).

На основании заявления ООО «Техностиль», 05 апреля 2016 года между КЗИО и ООО «Техностиль» заключен договор аренды №19061 земельного участка с кадастровым номером 16:50:070104:47 сроком на 49 лет.

Татарстанское УФАС России считает, что вышеуказанные договоры аренды заключены без проведения торгов.

12 июня 2018 года договором купли-продажи №25189-дкп земельный участок с кадастровым номером 16:50:070104:47 площадью 10452 кв.м предоставлен в собственность ООО «Техностиль», вид разрешенного использования под 2-этажный детский сад на 110 мест (код 3.5.1 – дошкольное, начальное и среднее общее образование: размещение объектов капитального строительства, предназначенных для просвещения, дошкольного, начального и среднего общего образования (детские ясли, детские сады, школы, лицеи, гимназии, художественные, музыкальные школы, образовательные кружки и иные организации, осуществляющие деятельность по воспитанию, образованию и просвещению).

Земельный участок с кадастровым номером 16:50:070104:47, площадью 10452 кв.м, расположенный по адресу: г. Казань, ул. Шаляпина был размежеван на 2 земельных участка с кадастровыми номерами 16:50:070104:729 и 16:50:070104:728 .

Согласно данным Публичной кадастровой карты земельный участок с кадастровым номером 16:50:070104:728 площадью 5772 кв.м. имеет вид разрешенного использования под 2-этажный детский сад на 110 мест.

Согласно Акта обследования земельного участка №2639 от 26 мая 2020 года, подготовленного КЗИО, земельный участок с кадастровым номером 16:50:070104:729 площадью 4679 кв.м. по ул. Шаляпина свободен от застроек, огорожен некапитальным забором, занят бытовками.

По заявлению ООО «Техностиль» от 22.11.2018г. №14884/УАиГ Управлением архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета был подготовлен градостроительный план (далее-ГПЗУ) земельного участка с кадастровым номером 16:50:070104:729 за №RU-1630100015062.

Согласно выписке из Единого государственного реестра недвижимости об объекте недвижимости (далее – ЕГРН) земельный участок с кадастровым номером 16:50:070104:729 площадью 4679 кв.м. по ул. Шаляпина с видом разрешенного использования «многоквартирные жилые дома до 10 этажей с использованием первых этажей под объекты общественного питания, торговли, бытового обслуживания, связи, детские сады, аптеки, раздаточные пункты молочных кухонь, банки (отделения банков), иные объекты образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и спорта, направленные на удовлетворение потребностей жителей данной территории» находится в собственности <.....>. Право собственности зарегистрировано от 29.03.2019 за №16:50:070104:729-16/001/2019-3.

Согласно карте зон градостроительных регламентов Правил землепользования и застройки (часть II

Градостроительного устава) земельный участок с кадастровым номером 16:50:070104:729 расположен в зоне среднеэтажной жилой застройки (Ж4).

Согласно статье 60 Градостроительного устава Казани, утвержденного Решением КСНД от 22.04.2004 N 51-19 (ред. от 15.05.2020, с изм. от 16.06.2020) Ж4 - зона среднеэтажной жилой застройки.

Для зоны Ж-4 установлены следующие основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства:

- малоэтажная многоквартирная жилая застройка;
- среднеэтажная жилая застройка;
- многоэтажная жилая застройка (высотная застройка);
- дошкольное, начальное и среднее общее образование;
- магазины;
- общественное питание;
- обеспечение занятий спортом в помещениях;
- площадки для занятий спортом;
- амбулаторно-поликлиническое обслуживание;
- оказание услуг связи;
- обеспечение внутреннего правопорядка.

Предельные значения параметров земельных участков и разрешенного строительства для зоны Ж-4 должны соответствовать показателям нижеприведенной таблицы.

Виды параметров	Единицы измерения	Значения параметров применительно к разрешенным видам использования земельных участков и объектов капитального строительства				
		малоэтажная многоквартирная жилая застройка	среднеэтажная жилая застройка	многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)	магазины (основной разрешенный вид использования)	общественное питание (основной разрешенный вид использования)
1	2	3	4	5	6	7
<b>Предельные размеры земельных участков</b>						
Минимальный размер	кв. м	600	1200	1800	-	-
Максимальный размер	кв. м	-	-	-	-	-
<b>Предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в пределах земельных участков</b>						
Общая площадь	кв. м	-	-	-	До 1000	До 300
Предельное количество этажей	шт.	-	-	До 10	-	-
Максимальный процент застройки участка	%	50	50	30	-	-
Минимальный отступ строений от передней	м	3	3	3	-	-

границы участка (в случаях, если иной показатель не установлен линией регулирования застройки)						
Минимальные отступы строений от боковых границ участка	м	8	8	12		
Минимальный отступ строений от задней границы участка	м	10	10	20	-	-
Максимальная высота строений	м	21	21	35	-	-

Действующее земельное законодательство устанавливает специальный порядок предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной и государственной собственности (часть 1 статья 39.6 Земельного кодекса РФ). Законодателем императивно установлен порядок предоставления земельного участка, находящегося в муниципальной и государственной собственности, для строительства посредством проведения торгов.

В соответствии с п.1 ст.39.20 Земельного кодекса РФ, если иное не установлено настоящей статьей или другим федеральным законом, исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или аренду имеют граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках.

Необходимо отметить, что площадь земельного участка с кадастровым номером 16:50:070104:47, предоставленного в собственность ООО «Техностиль» в несколько раз превышает площадь объекта недвижимости, расположенного на земельном участке (площадь земельного участка- 10 452 кв. м, площадь объекта недвижимости- 2953,6 кв. м).

Предоставление земельного участка под объектами недвижимого имущества, площадь которого многократно превышает площадь объекта недвижимого имущества, нарушает требования статьи 552 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее-ГК РФ), согласно которой лицо имеет право на использование земельного участка занятого объектами недвижимости и необходимого для его использования.

Согласно правовой позиции, сформулированной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, приведенной от 01.03.2011 № 13535/10, собственник объекта недвижимости, требующий предоставления земельного участка под объектом, должен представить доказательства, подтверждающие необходимость использования земельного участка испрашиваемой площади для эксплуатации приобретенных объектов недвижимого имущества, в том числе в заявленных целях.

Таким образом, размер испрашиваемого земельного участка непосредственно связан с функциональным назначением объекта. Противоположное толкование ведет к тому, что, злоупотребляя правом, возможно без аукциона приобрести участок, размер которого многократно превышает площадь недвижимости, в связи с чем, размер испрашиваемого земельного участка должен быть экономически обоснованным.

По вопросу необходимости экономического обоснования соразмерности выкупаемой территории, предъявляются требования к соответствующим сделкам. Так, на необходимость оценки данного обстоятельства указано, в частности, в определениях СКЭС ВС РФ от 03.10.2017 по делу № 307-КГ17-5121, от 13.06.2017 по делу № 307-КГ16-18929 и т.д.

Необходимо отметить наличие судебной практики (дело №А63-2339/2016), где суд принял во внимание довод органа местного самоуправления о том, что орган местного самоуправления отказал юридическому лицу в предоставлении земельного участка для завершения строительства на том основании, что площадь испрашиваемого земельного участка была несоразмерна площади объекта незавершенного строительства.

Таким образом, несоразмерность размеров выкупаемого земельного участка площади застройки как до 01.03.2015 г., так и после указанной даты (несмотря на отсутствие упоминания об этом в ст. 39.16 Земельного кодекса РФ) обоснованно является основанием для отказа в предоставлении участка в собственность, а в случае его предоставления - для признания соответствующей сделки недействительной.

В рассматриваемом случае действия Исполнительного комитета г.Казань не соотносятся с нормой ст.6 Земельного кодекса РФ, согласно которой объектами земельных отношений являются: 1) земля как природный объект и природный ресурс; 2) земельные участки; 3) части земельных участков. И в случае наличия на то соответствующих намерений, Исполнительный комитет г.Казань, учитывая несоразмерность размеров выкупаемого земельного участка площади застройки, имел возможность и был правомочен также реализовать часть земельного участка, площадь которого в несколько раз превышает площадь объекта недвижимости, расположенного на земельном участке.

Согласно статье 60 Градостроительного устава Казани минимальный размер земельного участка для многоэтажной жилой застройки (высотная застройка) в зоне Ж-4 составляет 1800 кв.м. Максимальный размер земельного участка для строительства МКД не установлен.

Учитывая то обстоятельство, что земельный участок с кадастровым номером 16:50:070104:47, площадью 10452 кв.м, расположенный по адресу: г. Казань, ул. Шалапина был размежеван на 2 земельных участка с кадастровыми номерами 16:50:070104:729 и 16:50:070104:728, следует вывод, что Исполнительным комитетом и КЗИО при продаже земельного участка с кадастровым номером 16:50:070104:47 были превышены размеры земельного участка, необходимого для обслуживания детского сада.

Согласно пункта 1.5. Договора купли-продажи №25189-дкп от 12 июня 2018 года, заключенного между КЗИО и ООО «Техностиль», «разрешенное использование земельного участка: 2-этажный детский сад на 110 мест (код 3.5.1 – дошкольное, начальное и среднее общее образование: размещение объектов капитального строительства, предназначенных для просвещения, дошкольного, начального и среднего общего образования (детские ясли, детские сады, школы, лицеи, гимназии, художественные, музыкальные школы, образовательные кружки и иные организации, осуществляющие деятельность по воспитанию, образованию и просвещению). Приведенное описание вида разрешенного использования земельного участка окончательным и не подлежит самовольному изменению Покупателем».

Вместе с тем, Управлением архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета по заявлению ООО «Техностиль» от 22.11.2018 г. №14884/УАиГ был подготовлен градостроительный план (далее-ГПЗУ) земельного участка с кадастровым номером 16:50:070104:729 за №RU-1630100015062, где вид разрешенного использования земельного участка установлен как «многоквартирные жилые дома до 10 этажей с использованием первых этажей под объекты общественного питания, торговли, бытового обслуживания, связи, детские сады, аптеки, раздаточные пункты молочных кухонь, банки (отделения банков), иные объекты образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и спорта, направленные на удовлетворение потребностей жителей данной территории».

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.3 Земельного кодекса РФ продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи. Перечень случаев, указанных в пункте 2 статьи 39.3 Земельного кодекса РФ, предоставления земельных участков без торгов, является исчерпывающим и не содержит исключений относительно предоставления земельных участков под строительство многоэтажных жилых домов.

Таким образом, передача земельного участка с кадастровым номером 16:50:070104:47 площадью 10452 кв.м в собственность ООО «Техностиль» в соответствии с договором купли-продажи №25189-дкп от 12 июня 2018 года осуществлена органами местного самоуправления с целью преимущественного доступа ООО «Техностиль» к муниципальному имуществу в обход конкурентных процедур.

В соответствии с пунктом 2 статьи 168 ГК РФ, сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта и при этом посягающая на публичные интересы, либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц, ничтожна.

Таким образом, договор, заключенный без проведения торгов, является ничтожным и не порождает правовых последствий.

В соответствии с п. 1 ст. 10 ГК РФ не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции.

При предоставлении муниципального имущества приобретатели должны находиться в равных условиях. Запрещаются действия, которые могут привести к нарушению равенства хозяйствующих субъектов и граждан при получении муниципального имущества.

Вместе с тем, в рассматриваемом случае ООО «Техностиль» необоснованно получило преимущественный доступ к муниципальному имуществу. В данном случае действия Исполнительного комитета препятствуют реализации цели выставления земельных участков на публичную продажу, ущемляют права и свободы неограниченного круга лиц, заинтересованных в приобретении земельных участков.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Указанные действия Исполнительного комитета муниципального образования г. Казань содержат признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. «О защите конкуренции».

В соответствии с частью 1 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

В соответствии с частью 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 Закона о защите конкуренции.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» предупреждает Исполнительный комитет муниципального образования г. Казань о необходимости обеспечения возврата земельного участка с кадастровым номером 16:50:070104:729 площадью 4679 кв.м по адресу: г. Казань, Приволжский район, ул. Шаляпина в муниципальную собственность.

Предупреждение необходимо выполнить в течение 30 дней с момента получения.

О выполнении предупреждения сообщить в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, представив подтверждающие документы.

<...>

(должностное лицо)